



Folkekirkens økonomi og staten - et historisk rids

Møller, Jes Fabricius

Published in:
Dansk Kirketidende

Publication date:
2006

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Møller, J. F. (2006). Folkekirkens økonomi og staten - et historisk rids. *Dansk Kirketidende*, (2006, nr. 10), 162-167.

FOLKEKIRKENS ØKONOMI OG STATEN

Et historisk rids

Der stilles til stadighed krav om at skille stat og kirke ad. Hvad enten motivationen for dette krav er, at staten skal befries fra kirken eller omvendt, er det antagelsen, at båndene mellem de to skal kappes. De færreste er imidlertid klar over, hvorfor disse bånd består, og især er ukendskabet til den historiske baggrund for de økonomiske relationer mellem kirke og stat ganske udstrakt. Jeg skal her forsøge mig med en udredning af de reformer fra det 20. århundredes første årtier, hvor man skal finde årsagerne til tingenes nuværende tilstand.

DEN NUVÆRENDE ORDNING

I økonomisk henseende er den væsentligste anke – med henvisning til grundlovens § 68 – mod den nuværende kirkeordning, at den almindelige skatteyder bidrager til folkekirkens økonomi gennem det tilskud, som ydes over finansloven. Det drejede sig i 2004 om 695 mio. kroner eller ca. 11 % af folkekirkens samlede budget. De fleste af disse penge bevilges i henhold til lov om folkekirkens økonomi, ifølge hvilken statskassen betaler 40 % af præsternes løn, biskoppernes fulde løn, pensioner til præster og biskopper samt et beløb til kirkerestaureringer samt flere småposter.

Kirkens egenfinansiering tilvejebringes i langt overvejende grad ved den kirkelige ligning. Den er delt i to. Landskirkeskatten fastsættes af kirkeministerens, selvom retten til skatteudskrivning ifølge grundloven er folketingets og ikke regeringens. Pengene herfra går i fællesfonden, der med et budget på 980 mio. kr. (2004) betaler bl.a. 60 % af præstelønningerne, nogle pensioner mm. Fællesfonden er ikke en egentlig fond. Den nyder imidlertid renteindtægter fra de kapitaler, der forvaltes af stiftsøvrighederne, de såkaldte stiftsmidler. Stiftsmidlernes beløber sig samlet til ca. 3,5 mia. kr. (2004), hvoraf langt størstedelen

er gravstedskapitaler.

Den lokale kirkeskat er langt den væsentligste indtægtskilde for menighedsråd og provstiudvalg, sammenlagt ca. 4½ mia. kr. (2004). Heraf betales vedligeholdelse af bygninger, kirkegårdsdrift, investeringer, administration samt ikke mindst løn til kirkens funktionærer og øvrige ansatte. De lokale menigheder har derudover indtægter fra kapitaler, som de imidlertid ikke råder frit over. De er båndlagt som stiftsmidler til en fast forrentning på 4 %, p.a. og menighedsrådene kan låne af stiftsmidlerne til samme rente til fx anlægs- og vedligeholdelsesopgaver.

SITUATIONEN FREM TIL 1903

Frem til reformationen kom kirkens væsentligste indtægter fra betydelige jordtilliggender, som var skænket den i arv eller gave, samt tiende. Tiende var ideelt set en ydelse på en tiendedel af alle indtægter, men i praksis var tiende først og fremmest en afgift på landbrugsproduktionen. Den blev med betydelige lokale variationer erlagt i naturalier. Tiende deltes i tre lige store dele: præstetiende, som gik til aflønning af præsten, kirketiende, som gik til vedligeholdelse af kirken, samt bispetiende, som tjente til aflønning af biskoppen. Degnens vederlag var finansieret af en del af præstetienden, den såkaldte degnetrave.

Reformationen indebar, at kirkens økonomi blev fuldstændig omkalfatret. Kongen overtog retten til at udnævne biskopper (superintendenter) fra paven. Samtidig blev størstedelen af bispe- og klostergodset konfiskeret – der var tale om hen imod 1/3 af det samlede opdyrkede areal – og kirketienden blev inddraget af kongen sammen med bispetienden, herefter kaldet kongetiende. Biskoppen var herefter kongelig embedsmand.

Præsterne aflagde troskabsed til kongen. Tilsvarende blev det efterhånden praksis at se på præsten som statsmagtens tjener. Under enevældens stærke



JES FABRICIUS
MØLLER, adjunkt,
ph.d., Københavns
Universitet

centralisering af statsmagten, var præsterne ofte de eneste embedsmænd i sognene. De udfyldte efterhånden en hel række funktioner i forbindelse med skolevæsen, fattigforsorg og sundhedsforvaltningen, og det blev kutyme, at meddelelser fra den statslige øvrighed blev oplæst fra prædikestolen.

Fra slutningen af 1600-tallet solgte kongemagten ud af sine tienderettigheder, typisk til lokale godsejere, der herefter som såkaldte kirkeejere modtog tiende til gengæld for at tage vare på kirken. Kirkeejeren havde kaldsretten til kirken, dvs. han indstillede til kongen, hvem der skulle have embedet. Med grundloven 1849 overgik denne kaldsret til staten.

Præsten boede i en præstegård med tilhørende jord. Ordningen var siden 1600-tallet således, at præsten var den formelle ejer, forstået på den måde, at han ved indflytning skulle betale en indløsningssum til sin forgænger. Indtægterne fra gårdens drift – efterhånden typisk bortforpagtning – tilfaldt præsten, og vedligeholdelse af gården var pålagt præsten.

Situationen omkring forrige århundredeskifte var altså den, at kirkens indtægter stammede fra to hovedkilder: tiender og præstegårdsjord. Selvom grundloven tilsagde, at "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten", var dette ikke oprindeligt tænkt i økonomisk forstand. Folkekirken modtog da heller ingen væsentlige tilskud fra staten. Derudover havde kirken mindre indtægter fra kapitaler, små årlige ydelser fra menigheden ("offer" eller "småredsel") og betalinger for kirkelige handlinger ("accidenser"), i købstæderne derudover de såkaldte præstepenge. Indtægterne var i princippet i naturalier, men i praksis skete afregningen for kirkelige afgifter i løbet af det 19. århundrede oftest i penge efter en årligt reguleret omregningsfaktor, den såkaldte kapiteltakst. Det betød også, at kirkens indtægter var ret konjunkturrobuste. De fulgte den almindelig prisudvikling og var ikke sårbare over for inflation. Det var situationen,

da en række love ændrede folkekirken økonomi i dybden. Tre af dem var:

TIENDEAFLØSNINGEN – LOV AF 15. MAJ 1903

Tiendeafløsningen var indledt allerede i årene forud, men først med loven af 1903 blev den obligatorisk. Indholdet i loven var, at tiendeyderne skulle erlægge en sum, hvis forrentning i princippet skulle gøre det ud for en erstatning for den årlige ydelse. Denne sum blev fastlagt til at udgøre 18 gange den årlige tiendeydelse til tiendemodtageren. Der til skulle staten lægge 7 gange den årlige ydelse, i alt 25 års ydelse. Som formidlende led mellem de to parter oprettedes en særlig tiendebank. Hvis den tilvejebragte kapital blev forrentet med 4 %, p.a. burde det svare til den årlige ydelse, som den skulle afløse.

Imidlertid var der mindst tre problemer med denne beregning. For det første blev afløsningssummen som hovedregel udregnet på baggrund af et gennemsnit af kapiteltaksten for årene 1892-1901, da priserne havde været ekstraordinært lave. Dernæst var den tilvejebragte kapital ikke på samme måde inflations-sikret, hvilket fik stor betydning under den dyrtid, der indtrådte da afløsningen stod på i perioden 1908-18. Prisen på landbrugsprodukter steg 3-5-fold under verdenskrigen. Kapitalen blev i 1903 skønnet til at være 133 mio. kr. 1 krone i 1903 svarer til godt 57 i 2005, og derfor burde erstatningssummen for tiendeafløsningen i dag svare til 7,5 mia. kr. Endelig foregik kirketiendeafløsningen typisk som et mellemværende mellem tiendeyder og kirkeejere. Kirkeejeren havde fortsat samme forpligtelser over for kirken, men hvis han ønskede sig løst fra denne forpligtelse, "skal der af Afløsningssummen henlægges til Kirken en saa stor Kapital, at den af Renterne kan vedligeholdes m.v. og være i Stand til at opfylde sine Forpligtelser. ... Størrelsen af den paagældende Kapital skal bestemmes af en Kommission." Den sum, der med tiden kom kirken direkte til gode, var med andre ord kun en del af afløs-

ningskapitalen for kirketienden. Når en tiendeejers forpligtelser var afløst, var kirken pr. definition selvejende. Præcis hvor mange penge, der i sidste ende kom de selvejende kirker til gode, er det vanskeligt at skaffe sig overblik over. Overgangen til selveje gik relativt hurtig. I 1933 var der 1554 selvejende og 323 privatejede kirker. I dag er der kun to privatejede sognekirker tilbage (Holsteinborg og Oxholm).

LOVEN OM PRÆSTELØNNINGER AF 24. JANUAR 1913

Lovens indhold var at regulere og ensarte præsternes lønninger, tillæg og pensioner i overensstemmelse med de øvrige statslige tjenestemænd. Men samtidig greb loven også ind i folkekirkens hele økonomi. Indtægter fra præstegårdens avling skulle fx modregnes i lønnen. Det var med andre ord slut med forskellene mellem de såkaldte magre og fede embeder. Samtidig bemyndigede loven ministeren til at stadfæste overenskomster mellem menighedsrådene og de offerberettigede om afløsning af højtidsoffer og accidenser o.l. med en kirkelig ligning, der skulle forvaltes af kommunalbestyrelsen efter reglerne for ligning af den personlige kommuneskat. Denne proces var allerede indledt i København nogle år forinden. Dermed var grundlaget for den kirkelige ligning som en del af den almindelige skattebetaling lagt.

Staten havde allerede forud for loven bidraget til præsternes pension, og den praksis blev fortsat. Bortset fra det var det meningen, at ordningen skulle kunne bære sig selv. Loven blev revideret adskillige gange i de følgende år. I lov af 4. oktober 1919 gældende for folkekirken udenfor København og Frederiksberg blev det nu specificeret, hvor meget statskassen skulle betale. Det drejede sig – udover bispernes løn og pensioner – hovedsageligt om pensioner og de tillæg, som var omtalt i præstelønslovene. Afløsning af accidenser og ofre mm. var nu ikke længere valgfri men sat til at blive gennemført senest i 1920, og loven

indeholdt derudover et langt afsnit om indførelsen af kirkeskat – igen efter reglerne for den kommunale skat – til dækning af de øvrige udgifter, og dermed var landskirkeskatten født. Endvidere skulle menighederne overtage aflønningen af kirkebetjeningen. Degnetraven, der tidligere havde finansieret denne udgift, var de facto inddraget af kommunerne til aflønning af skolelærerembedet, degnens traditionelle bijob. I 1928 udgjorde folkekirkens årlige udgifter 26½ mill. kr., og statstilskuddet var på ca. 3 mill. kr. En væsentlig ændring indtraf i 1958, da kirkeminister Bodil Koch fik vedtaget en lov om folkekirkens lønningsvæsen, ifølge hvilken statskassen nu også skulle dække tre femtedele af den pensionsgivende løn til præster, der er ansat i tjenestemandsstilling. Denne andel blev i 1984 med lov om folkekirkens økonomi nedsat til to femtedele.

LOV OM Udstykning af PRÆSTEGÅRDSJORDER AF 4. OKT. 1919

Allerede med loven om præsters løn af 1913 var det principielt ophørt at være økonomisk givtigt for en præst at dyrke præstegårdsjorden, for al indtægt heraf blev fradraget i hans løn. Den radikale regering Zahle var i gang med store jordreformer, der havde som hovedformål at skaffe jord til de husmænd, der måtte forventes at ville stemme på de radikale. Den væsentligste del af jordreformerne var det, der lignede en grundlovsstridig konfiskation af store mængder herregårdsjord. For præstegårdsjordernes vedkommende var der blot tale om tvunget bortsalg af jorden ved næste tjenestestedighed eller når en fæste- eller forpagtningskontrakt udløb. Dog kunne indtil 7 ha middelgod jord efter ansøgning forblive ved embedet. Afløsningssummen tilfaldt menighedsrådet, der også ifølge lov om Kirkers (bemærk ubestemt flertal) Bestyrelse af 30. juni 1922, blev ejer af præstegården. Med denne sum var der det samme problem som med tiendeafløsningen: den var ikke længere så inflationssikret.

I 1934 da udstykningen næsten

var afsluttet, var der husmandsbrug på 10.122 hektar tidligere præstegårdsjord. Værdien af landbrugsjord er i dag anslået mindst 10 kroner for en kvadratmeter, dvs. 100.000 for en hektar, så der er tale om en nutidig værdi på en god rund milliard.

REFORMPROCESSENS ELEMENTER

Reformprocessen, der indledtes i 1903 og i hovedtræk var afsluttet i 1922, kan summeres op som følger:

1. Reformkomplekset skal ses som et forsøg på at bane vejen for en adskillelse af kirke og stat og at opfylde det løfte, som grundlovsfædrene havde udstedt om, at "folkekirkens forfatning ordnes ved lov". Reformerne var også et udtryk for det paradoks, der er indbygget i løfteparagraffen. Den sigter på den ene side mod en selvstændiggørelse af folkekirken, men på den anden side skal det altså gøres ved lov. Som konsekvens tiltog staten sig besluttende myndighed over folkekirken. Ser man på mængden af paragraffer vedtaget i årene efter 1903 blev folkekirken så rigeligt ordnet ved lov, men ikke på en måde, der overflødiggjorde løfteparagraffen.

2. Reformerne medførte en demokratisering, som man må kalde det i mangel af bedre. Folkelig blev kirken jo ikke. Kirkens decentrale styre overgik fra kirkeejeren – typisk den lokale godsejer – til menighedsrådet, der også fik kaldsretten. Dette selvstyre blev udspecificeret med loven om kirkers bestyrelse i 1922. Demokratiseringen var imidlertid ikke blot en decentralisering. Kirken blev centralt administreret af en parlamentarisk udpeget minister og dens virksomhed ordnet ved love med stor detaljeringsgrad, hvilket om ikke andet sikrede mod vilkårlighed i forvaltningen.

3. Jørgen Stenbæk har beskrevet udviklingen af folkekirkens ejendomsforhold som en bevægelse fra det private til det offentlige. Det er især rigtigt for kirkeejerskabets vedkommende. Udviklingen i kirkens økonomi som sådan kan dog også beskrives som en overgang fra en i grunden feudal struktur til en

moderne statslig organisering, dvs. fra én form for offentlig organisering til en anden. Den feudale økonomi var bygget på byrder og rettigheder knyttet til landbrugsjorden, og mellemværender blev afregnet i naturalier. Selvom naturalierne efterhånden blev afløst af penge, var den bagvedliggende struktur stadig agrar. En moderne statslig pengeøkonomi bygger på beskatning af indkomst og ejendom og ikke på afkast af jord, og det blev også modellen for kirkens finansielle grundlag.

4. Den allerede påbegyndte pengeafløsning af højtidsofre og accidenser viste sig som et tjenligt alternativ til de svigtende renteindtægter, og den udviklede sig til en lokal kirkeskat – sideløbende med indførelsen af landskirkeskatten – der blev pålignet det enkelte medlem uafhængig af jordejendom. Det skete samtidig med indførelsen af indkomstskat. At kirkeskatten blev en del af den kommunale ligning var mere en praktisk løsning, der lå lige for, end det var udtryk for stærk ideologisk trang til at knytte kirken stærkt til staten.

5. Mens reformerne med held bragte kirkens finansielle struktur i overensstemmelse med en moderne pengeøkonomi, var de konkrete omlægningsens betydende med en beklipping af kirkens formue, som skyldtes Venstres og De Radikales behov for at pleje deres respektive vælgergrundlag. Der var – bortset fra degnetraverne – ikke tale om direkte konfiskation. De kapitaler, der var et resultat af tiendeafløsningen og ekspropriationen af præstegårdsjordene, var imidlertid helt utilstrækkelige. Kirkens nuværende formue på 3,5 mia. kr. kunne antagelig have været to til fire gange så stor. Dertil er der taget af hovedstolen. Kun ca. 350 mio. kr. af de nuværende stiftsmidler kan føres tilbage til tiendeafløsning og bortsalg af præstegårdsjorder. Imidlertid vil selv en så stor formue i dag ikke kunne aflaste kirkens økonomi i væsentlig grad.

6. Statens direkte tilskud til folkekirken var ikke tænkt som direkte kompensation for mistede indtægter. Staten påtog sig at regulere præstelønningerne,

fordi præsterne blev anset og i høj grad i praksis fungerede som tjenestemænd. Da der imidlertid var underskud på kirkens regnskab, påtog staten sig at dække nogle af de udgifter, der var et resultat af lovgivningen. Statstilskuddets andel af folkekirkens samlede budget har været jævnt faldende fra ca. 35 % i 1965 til nu ca. 11 %. Det hænger sammen med, at tilskuddet nu gives som en andel af præsternes lønsum, og præstelønninger udgør en stadig mindre del af kirkens samlede udgifter.

HVAD KAN VI SÅ LÆRE AF DET?

At staten i dag betaler tilskud til folkekirken har altså sine historiske forklaringer. Staten tiltog sig væsentlig indflydelse på kirkens økonomi og endte med at måtte betale for det. Der var, som jeg ser det, ikke tale om et mageskifte eller en byttehandel, ifølge hvilken kirken leverer offentlige ydelser (begravelse, vedligeholdelse af historiske bygninger, civilregistrering) mod dækning af udgifterne hertil. Det er imidlertid således man må betragte situationen i dag, hvis statsbidraget skal afløses.

De nettoudgifter, der er forbundet med kirkens offentlige opgaver, bør for vedligeholdelsens vedkommende deles med staten, for civilregistreringens vedkommende helt overtages af kommunerne, mens begravelsesvæsenets økonomi med fordel kan skilles ud og finansieres af borgerne ved bidrag adskilt fra medlemsbidrag til kirken. Det kan ske ved en genoplivning af de gamle begravelseskasser og ved at omdanne kirkegårdene til selvejende institutioner. I længden vil den gamle tradition for, at alle har ret til at blive begravet på kirkegårdene føre til for mange skævheder og oplevede uretfærdigheder. De, der vil males blå, begravnes med hovedet nedad og have blinkende partylamper på gravstedet, skal også have mulighed for det – bare ikke på min kirkegård. Det nødvendiggør en skarpere konfessionel opdeling mellem begravelsespladserne, og det er en klar mulighed, hvis de bliver selvejende, men ikke hvis de bliver kommunale.

Der er intet til hinder for, at kirkerne fortsat kan bevare en bestemmende indflydelse på de begravelsespladser, som de allerede nu administrerer.

Ligheden mellem trossamfundene skal tilgodeses. Det vil ske med den nævnte ligestilling mellem begravelsespladser og ved overdragelse af civilregistreringen til kommunerne. Hvis man økonomisk indfører samme vilkår for folkekirken som for de øvrige trossamfund, vil det i første omgang blive dyrere for staten, for det ville indebære, at medlemsbidrag til folkekirken blev fradragsberettigede, og det må skønnes, at værdien af fradraget let overstiger værdien af det direkte tilskud. En anden mulighed, som næppe vil vække bifald, er at fratage de øvrige trossamfund fradragsretten sammen med fjernelsen af statstilskuddet til folkekirken. Løsningen er fælles ligningsmæssige fradrag. For at sikre kontinuiteten kan man som i Tyskland indbetale sit medlemsbidrag via skattebilletten uden at det af den grund er en skat.

En fuldstændig adskillelse af kirke og stat er i praksis umulig. Kirken vil fortsat have så stor en betydning, at staten af egen drift vil søge indflydelse på dens virksomhed, hvad reformprocessen efter 1903 med al tydelighed viser. En retstatslig kontrol med religiøse samfund kan ligefrem være ønskelig.

En "fri kirke" er en tom abstraktion. Den vil altid være afhængig af organer med politiske ambitioner. Det er både en fordel og en ulempe ved den nuværende ordning, at kompetencefordelingen er så diffus. Viljen til magt har intet sted at søge hen. En helt uafhængig kirke vil med stor sikkerhed betyde en mere centraliseret og styret organisation. I disse år kører især bispekollegiet og Landsforeningen af Menighedsråd sig i stilling som de rette arvtagere til magten i kirken, hvis de ellers kan komme til for ministeren.

Skal man undgå en stærk politisering af kirken, må man betragte de reformer, der forestår, som en genforhandling af demarkationslinierne mellem stat og kirke, kirke og kirker, og kirke og bor-

ger. Det vil ende med en kirke, der er stærkere orienteret mod sin egne medlemmer, fordi den ikke i samme grad vil kunne hævde sig som en myndighed hævet over særinteresser. Den bliver ikke helt så rummelig og inklusiv. Det er den pris, som må betales. Til gengæld vil det være en kirke, der indtager sin plads i samfundet med fornyet legitimitet, fordi ingen ville kunne skyde den i skoene, at den misbruger sin privilegerede stilling.

Litteratur:

Bloktilskud fra staten til folkekirken, kirkeministeriet 2003

Dansk kulturhistorisk Opslagsværk

En folkekirke – men tæt på, kirkeministeriet 2004

Fællesfonden, Årsrapport 2002 & 2004

Lindhardt, P.G., *Den danske kirkes historie*, bd. VIII

Nørgaard, L., Folkekirkens Økonomi og Staten, Kristeligt Dagblads kronik 1. og 2. april 1936

Rigsdagstidende 1903ff

Rigsdagsaarbogen 1903ff

Salmonsens Konversationsleksikon, 2. udg.

Statistisk Aarbog 1935 & 1940

Stenbæk, Jørgen, Folkekirkens ejendomsforhold og økonomi – historisk belyst, *Kirkehistoriske Samlinger* 2003, s. 123-148

DANSK KIRKETIDENDE

GRUNDTVIGSK LIVSSYN & DEBAT
HVER 14. DAG

5. søndag efter påske

10/ 2006 / 19. MAJ / 158. ÅRGANG